

作者：陈心洁  
邮箱：research@fecr.com.cn

## 中央重磅文件房地产领域热点解读

### 一、事件概述

5月18日，新华社授权发布了《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》（以下简称《意见》）。这份中央重磅文件信息量巨大，针对我国市场体系不健全、市场发育不充分、政府和市场的关系没有完全理顺、市场激励不足、要素流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强等问题，提出了各项改革举措。这些改革举措主要包括七大方面：（1）坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展，增强微观主体活力；（2）夯实市场经济基础性制度，保障市场公平竞争；（3）构建更加完善的要素市场化配置体制机制，进一步激发全社会创造力和市场活力；（4）创新政府管理和服务方式，完善宏观经济治理体制；（5）坚持和完善民生保障制度，促进社会公平正义；（6）建设更高水平开放型经济新体制，以开放促改革促发展；（7）完善社会主义市场经济法律制度，强化法治保障。

《意见》中提出的房地产行业相关举措有**稳妥推进房地产税立法、加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度、改革住房公积金制度、完善城镇建设用地价格形成机制和存量土地盘活利用政策、深化户籍制度改革、放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制等**，其中房地产税立法和公积金制度改革引起社会热议。

本文重点选取房地产领域这两个热点进行解读。

### 二、房地产税真的要来了吗？

1986年国务院发布的《中华人民共和国房产税暂行条例》规定，从当年10月1日起开征的房产税以经营性房产为征税对象，按房屋的计税余值或租金收入为计税依据，向产权所有人征收。但根据该暂行条例第五条，个人所有非经营用的房产免纳房产税。现行房产税制度已经实施了30多年，有些制度已经不适应新形势发展的需要，应进行调整和改革，其中一个改革方向就是扩大房产税的征税范围，对部分非经营性房产征税（包括个人所有的非经营用房产）。房产税是持有税，需要每年定期缴纳，具有可持续性，能保障地方政府拥有持续稳定的税收。目前楼市已从增量市场逐渐转变为存量市场，央行调查报告显示，我国城镇居民家庭户均拥有住房1.5套，其中有一套住房的家庭占比为58.4%，有两套住房的占比为31.0%，有三套及以上住房的占比为10.5%。当住房整体接近过剩状态时，地方政府卖地收入日益收缩，对个人住房征收房产税的迫切性将越来越强。

2011年1月28日，上海、重庆在全国率先开始试点对个人住房征收房产税。从征收对象和税率上来看，上海征收对象为本市居民新购房且属于第二套及以上住房和非本市居民新购房，税率暂定为0.6%；重庆征收对象是个人拥有的独栋商品住宅、个人新购的高档住房，以及在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人新购的第二套（含第二套）以上的普通住房，税率为0.5-1.2%。这两座城市开征房产税已长达九年，经验丰富，虽然征收方式有所不同，但都能为其他城市未来开征针对个人住房的房产税提供重要参考。

《意见》中提到的房地产税是指一切与房地产经济活动有直接关系的税，包括房地产业营业税、企业所得税、个人所得税、契税等，也包括上文的房产税。因此，房地产税立法自然也包括了房产税立法，且极有可能扩大原有房产税的征税范围，对部分非经营性房产征税。中国人民大学财税研究所首席教授朱青接受记者采访时表示：“房

地产税改革是社会各界都十分关注的一项税制改革。目前我国征收的是房产税和城镇土地使用税，开征房地产税，则是要将上述两个税种‘二合一’，形成一个新的税种。”从本质上来说，房地产税的作用是为地方政府开辟新税源，降低地方政府对土地财政的依赖度。

事实上，早在2013年11月15日，“加快房地产税立法并适时推进改革”就已出现在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中。2014年3月5日，国务院总理李克强在十二届全国人大二次会议上作政府工作报告时说，要做好房地产税立法相关工作。2015-2017年，将房地产税法连续三年被列入立法预备项目。2018和2019年，“稳妥推进房地产税立法”和“稳步推进房地产税立法”两次写入政府工作报告。2020年，《意见》在“加快建立现代财税制度”部分提出，要稳妥推进房地产税立法。

从2013年起，房地产税立法每年必提，说明推进房地产税立法是大势所趋。而表述字眼从“加快”到“稳妥”的转变，说明房地产税的立法问题不会操之过急，待条件成熟才会完成立法。在目前国外疫情拐点尚不明确、国内经济缓慢复苏的背景下，不少专家表示，今年房地产税提交全国人大审议并公开征求意见的可能性很小，短期内房地产税立法大概率不会落地。

4月14日，住房和城乡建设部办公厅发布的《关于印发全国房屋网签备案业务数据标准的通知》提出，优化升级房屋网签备案信息系统，推动房屋网签备案数据共享共用，实现各地房屋网签备案信息系统建设规范化、标准化、便民化，推进房地产市场监测“一张网”建设。目前，北京、上海、广州、深圳、天津、重庆等重点城市房屋网签备案系统已经实现全国联网。2018年6月，全国统一的不动产登记信息管理基础平台已实现全国联网，不动产登记工作也在全面推进。

除了建立全国统一的不动产登记系统外，房地产税立法的前提还有开展全国住房普查，掌握全国住房基础信息，以及统一界定房屋性质，对现存房改房、军产房、福利房、小产权房、两限房等进行确权。这些年国家一直在为房地产税立法扫清障碍，有关方面也正在研究起草房地产税法草案，相信等到万事俱备，房地产税立法只是时间问题。

### 三、住房公积金制度存废之争

住房公积金制度指由职工个人及所在单位共同缴纳一定金额（工资的5-12%）并长期储蓄，用以日后支付职工家庭购买或自建自住住房等住房支出的强制性、互助型住房金融保障制度。该制度是面向全体缴存人的普惠性政策工具，主要定位于提高全体缴存人的住房支付能力，减轻住房消费（特别是购房消费）负担。我国住房公积金制度在住房制度改革逐步推进的大背景下产生，其发展历程整体可划分为启动（1991-1992年）、试点（1992-1994年）、全面推行（1994-1999年）、制度确立（1999-2002年）和制度修补（2002年至今）这五个主要阶段。如今市场化住房体制已基本成熟，个人按揭贷款等商业信贷工具已基本可覆盖购房人融资需求，公积金制度所发挥的作用已逐渐降低，且存在公平性不足（仅覆盖小部分人群，对中低收入人群支持明显不足）、效率性欠佳（缴费比例高而使用效率低、贷款规模小）等问题。

今年2月，新冠肺炎疫情肆虐，停工停产给中国经济带来了巨大损失。当时，面对疫情带来的中小企业生存问题，中国国际经济交流中心副理事长黄奇帆建议取消企业住房公积金制度。他认为，我国房地产早已市场化，商业银行已成为提供房贷的主体，住房公积金存在的意义已经不大，将之取消可为企业和职工直接降低12%的成本。此外，要加快出台政策鼓励企业实行年金制度，并疏通企业年金投资资本市场的渠道和机制。随后，中国财政部原部长楼继伟、格力电器董事长董明珠也同样赞成取消住房公积金制度。

“取消住房公积金制度”一度引发学术圈和老百姓热议，对此，北京大学金融学教授刘俏和张峥发表署名文章《我们为什么反对“取消企业住房公积金制度”的政策建议？》予以反驳。文章称，“取消企业住房公积金制度”是一个不恰当的，甚至可以说是一个糟糕的政策建议，不仅不能在“非常时期”真正给企业减负，而且会破坏正常的市场规则和秩序，给经济生活带来一系列不必要的负面冲击。公积金是作为住房工资强制发到职工账户里，是免税工资，是职工福利的重要体现形式。无论从企业还是职工的角度，住房公积金都是职工劳动报酬的一部分。中国社科院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞也认为，公积金制度可以改革，但不能取消。不能取消的原因有两点：一是目前对于政策性住房，除了公积金以外没有别的可用金融工具；二是住房公积金全国体系框架是经过多年艰辛探索才初步建立的，再建一个新的住房政策金融体系非常困难。

2-3月，中央和地方多次发布住房公积金阶段性支持政策，受新冠肺炎疫情影响的企业6月30日前可申请缓缴住房公积金。其中，上海公积金管理中心提出，继续执行降低缴存比例政策，6月30日前，对受疫情影响导致生产经营困难的企业，可申请降低住房公积金缴存比例至5%以下。这些只是阶段性支持政策，并不会对现存公积金制度产生影响，但疫情的到来引发了社会各界对“住房公积金制度是否应该继续存在”的思考。

5月18日，中共中央国务院发布的《意见》明确指出，要改革住房公积金制度。这意味着住房公积金制度改革已经进入了决策层视野，而“改革”一词说明不会一刀切取消公积金制度，但具体如何改革还有待进一步研究讨论。近期，全国政协委员、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文专门就这一改革向全国政协十三届三次会议递交了《关于改革住房公积金制度的提案》。他认为，从效率和公平两个角度看，公积金的表现并不很差，其历史使命并未完结。下一步应加快改革步伐，而不是因噎废食。

住建部发布的《全国住房公积金2018年年度报告》显示，2018年，住房公积金实缴单位291.59万个，实缴职工14436.41万人，年缴存额21054.62亿元，比上年增长12.43%；住房公积金提取人数5195.58万人，占实缴职工人数的35.99%，提取额14740.51亿元，提取率（当年提取额/当年缴存额）70.01%；发放住房公积金个人住房贷款252.58万笔，个人住房贷款率（年度末个人住房贷款余额/年度末住房公积金缴存余额）86.04%。从提取率和个人住房贷款率来看，公积金缴存金额资金使用率较高，且用于个人房贷的比重较高。2018年发放个人住房公积金贷款约253万笔，发放金额1.02万亿元，平均每笔40万元。虽然在一、二线城市，高房价导致购房使用住房公积金贷款的情况较少，但在三、四线城市交首付后使用住房公积金贷款就能基本解决职工购房问题。此外，公积金还可用于职工租房。公积金贷款利率低。据住建部《全国住房公积金2018年年度报告》测算，目前五年期以上公积金贷款年利率为3.25%，比同期商业性个人住房贷款基准利率低1.65-2个百分点，仅仅2018年发放的住房公积金个人住房贷款，就可为贷款职工节约利息支出2019.98亿元，平均每笔贷款可节约利息支出8.00万元。除此之外，公积金的管理成本不高，且近年来覆盖面逐渐扩大。

对于如何进行公积金制度改革，郑秉文提出了四种思路：（1）提高统筹层次，加强地区间互融互通，提高收益率；（2）整体改制为国家住房公积金管理公司，成为独立法人的非银行金融机构（美国两房和吉利美模式）；（3）改组为国家住房银行（中国邮政储蓄银行模式）；（4）与企业年金合并（新加坡中央公积金模式）。这四种方案实现起来由易到难，第一种方案最易操作，但比较原始，第二、三个方案可以发挥现代金融功能，提高公积金缴存效率，第四个方案难度最高，涉及不同部门间的沟通，目前几乎不可能实现。

近期，公积金制度存废之争引发热议，面对公积金制度存在的诸多问题，改革刻不容缓。

#### 四、总结和展望

这份中央重磅文件在总体纲领上提出“稳妥推进房地产税立法”和“改革住房公积金制度”，释放出了重要信号。全国住房信息联网、房地产税立法有助于国家实现房地产精准调控；住房公积金制度改革将重点解决中低收入者住房融资问题，有助于缩小贫富差距。

当前，中国经济形势不容乐观，但中央仍反复强调“房住不炒”，坚决不走刺激房地产的老路。房地产税立法和公积金制度改革，既能有效推动房地产长效发展和调控机制的建立，又对房地产市场平稳健康发展有积极作用。未来，我们有理由相信，国家一定会持续推进这两项政策的落实。



### 【作者简介】

陈心洁，中国科学院管理科学与工程博士，研究部研究员。

### 【关于远东】

远东资信评估有限公司（简称“远东资信”）成立于1988年2月15日，是中国第一家社会化专业资信评估公司。作为中国评级行业的开创者和拓荒人，曾多次参与中国人民银行、证监会和发改委等部门的监管文件起草工作，开辟了信用评级领域多个第一和多项创新业务。

站在新的历史起点上，远东资信充分发挥深耕行业30余年的丰富经验，以准确揭示信用风险、发挥评级对金融市场的预警功能为己任，秉承“独立、客观、公正”的评级原则和“创新、专业、责任”的核心价值观，着力打造国内一流、国际知名的信用服务平台。



## 远东资信评估有限公司

网址：[www.sfecr.com](http://www.sfecr.com)

### 北京总部

地址：北京市东城区东直门南大街11号中汇广场B座11层  
电话：010-53945367 010-53945366

### 上海总部

地址：上海市杨浦区大连路990号海上海新城9层  
电话：021-61428088 021-61428115

### 【免责声明】

本报告由远东资信提供。报告引用的相关资料均为已公开信息，远东资信进行了合理审慎的核查，但不应视为远东资信对引用资料的真实性及完整性提供了保证。

远东资信对报告内容保持客观中立态度。报告中的任何表述，均应严格从经济学意义上理解，并不含有任何道德偏见、政治偏见或其他偏见，远东资信对任何基于这些偏见角度理解所可能引起的后果不承担任何责任。报告内容仅供读者参考，但并不构成投资建议。

本报告版权归远东资信所有，未经许可，任何机构或个人不得以任何形式进行修改、复制、销售和发表。如需转载或引用，需注明出处，且不得篡改或歪曲。

我司对于本声明条款具有修改和最终解释权。